

# PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E CANDIDATURAS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS

Luís de Sousa e Jayane Maia

---

Em ano de eleições autárquicas, apresentamos uma breve reflexão sobre duas dinâmicas eleitorais com implicações no desempenho da democracia local: a contínua fraca taxa de participação eleitoral e o crescendo de candidaturas de Grupos de Cidadãos Eleitores (GCE).

## I

---

### O problema crónico da abstenção

Embora sendo um dos países mais centralizados da Europa (Magone, 2010), Portugal apresenta um modelo de democracia local que oferece, para lá do ato eleitoral em si, uma panóplia de mecanismos que facilitam a participação direta dos cidadãos (Louglin, 2001: 255, 268-269), entre outros: a realização de referendos locais; a possibilidade de os cidadãos intervirem nas assembleias municipais antes ou depois da ordem do dia, sem serem mediados pelos partidos aí representados, e de solicitarem a convocação de reuniões extraordinárias; a faculdade de se organizarem em associações de bairro com poderes consultivos e até mesmo de execução; ou ainda o direito de se constituírem em listas de eleitores à margem e em competição com as listas partidárias.

<sup>1</sup> Agradecemos a Marina Costa Lobo pelos comentários feitos ao texto e a Daniel Fernandes pelo auxílio com as bases de dados. O conteúdo do texto é de inteira responsabilidade dos autores.

Na prática, porém, a utilização destes dispositivos de participação e de consulta pública permanece aquém das expectativas, devido, por um lado, à má formatação jurídica dos mesmos e, por outro, porque ainda não existe o hábito de participação, à exceção de casos pontuais, como, por exemplo, a intervenção de um município numa reunião de assembleia para interpelar o executivo sobre uma falta ou uma má resposta dada a um seu problema.

Além destes mecanismos formais de participação direta, as comunidades locais têm recorrido, de forma mais espontânea ou mais arregimentada, a outras formas de cidadania ativa, nomeadamente, através da sensibilização e mobilização dos municípios nas redes sociais a favor ou contra determinadas medidas do executivo ou das autoridades centrais com incidência na sua comunidade (tal como a mobilização em relação à construção de uma incineradora); através de protestos e manifestações (por exemplo, contra o encerramento de centros de saúde ou maternidades); de boicotes contra a criação de novas unidades territoriais, como a união de freguesias; da ocupação de edifícios; da mobilização nas redes sociais e, em alguns casos, recorrendo a formas mais violentas de afirmação (como a vandalização de pontos de recolha de lixo e outros equipamentos, colocados sem prévia consulta dos moradores).

Não obstante a participação cívica não se esgotar no voto, as eleições constituem o elemento-chave no funcionamento do poder local democrático. É através das eleições que se escolhem os *governantes/representantes* da comunidade e é neles que se delega poder para tomarem decisões coletivas, mediante determinadas regras e procedimentos e num quadro institucional criado para o efeito, respeitando um conjunto de valores e garantias fundamentais inscritos na Constituição e nas leis do país, com o fim último de melhorar a condição das populações locais.

Embora os cidadãos valorizem a dimensão eleitoral da democracia (ver ESS6 2013), as taxas de abstenção não abonam a favor do desempenho do poder local em Portugal. Desde 1979 que a abstenção nas eleições autárquicas tem vindo a aumentar, atingindo o seu valor máximo em 2013 (47,4%).

Se compararmos a evolução dos níveis de abstenção eleitoral entre as eleições autárquicas e as eleições para a Assembleia da República, a partir de dados da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), disponibilizados no portal PORDATA, observamos que a abstenção a nível local é maior do que na esfera nacional (Figuras 1.1 e 1.2). A abstenção em

Portugal tem sido estudada de forma aprofundada, sobretudo a nível nacional (Freire e Magalhães, 2002; Freire, 2000). A nível autárquico não existem estudos equiparáveis com a mesma profundidade. A diferença patente na Figura 1 pode ser interpretada à luz do conceito de “eleições de 2.<sup>a</sup> ordem” (Reif e Schmitt, 1987), isto é, eleições com menor mobilização devido ao facto de os eleitores lhes conferirem uma menor relevância no governo do país e nas suas vidas. Por essa razão, as eleições legislativas são tidas como as mais importantes do país (Freire, 2004).

Quando se compara a participação eleitoral nas eleições autárquicas de 1976 a 2013, a primeira tendência que se observa é o aumento gradual da taxa de abstenção entre as eleições, mesmo entre os municípios que apresentam menor índice. Outro padrão observado é o de que os municípios do distrito de Portalegre (Arronches, Avis, Campo Maior, Crato, Fronteira, Monforte e Sousel), localizados no Alto Alentejo, apresentam frequentemente as menores taxas de abstenção nas eleições autárquicas, assim como nos concelhos pertencentes às Regiões Autónomas dos Açores (Corvo e Lajes das Flores) e da Madeira (Porto Santo e Santa Cruz das Flores).

Dito isto, o histórico de abstenção não abona a favor dos municípios da Região Autónoma dos Açores. As elevadas taxas de abstenção eleitoral observadas em alguns concelhos açorianos (ex. Calheta, Lagoa, Ponta Delgada, Ribeira Grande, Vila do Porto e Vila Franca do Campo) fizeram-se sentir, sobretudo, nos primeiros ciclos eleitorais após a democratização, embora a capital da Região Autónoma seja uma repetente nessa matéria. Este padrão de altas taxas de abstenção também é observado nos municípios dos distritos de Setúbal (Almada, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal) e de Lisboa (Cascais), principalmente a partir das eleições de 2001. De acordo com dados do INE, tanto os municípios da Região Autónoma dos Açores, e em particular em Ponta Delgada, como os da Área Metropolitana de Lisboa foram fortemente atingidos pelo fenómeno da emigração, em diferentes vagas, o que poderá ajudar a explicar os elevados índices de abstenção registados nas eleições autárquicas.



O voto dos cidadãos nas eleições autárquicas tem diminuído em cada eleição.

Figura 1.1 Evolução da taxa de abstenção nas eleições para as Autarquias Locais (%)

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do SGMAI, PORDATA.

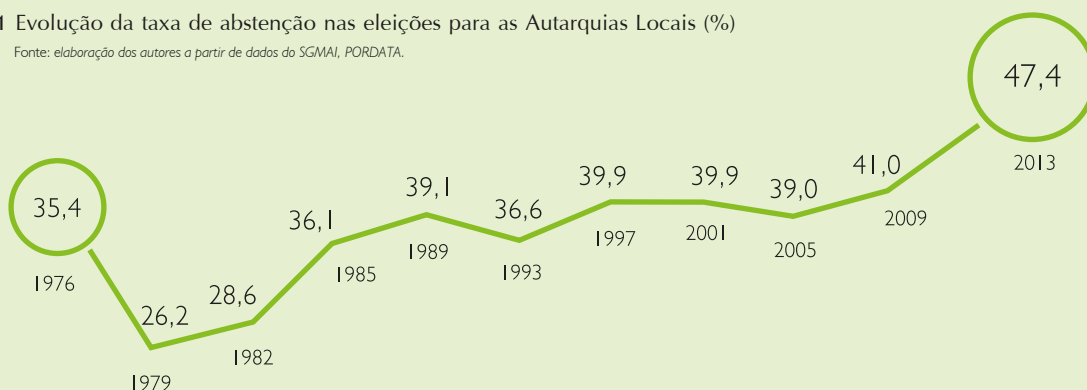
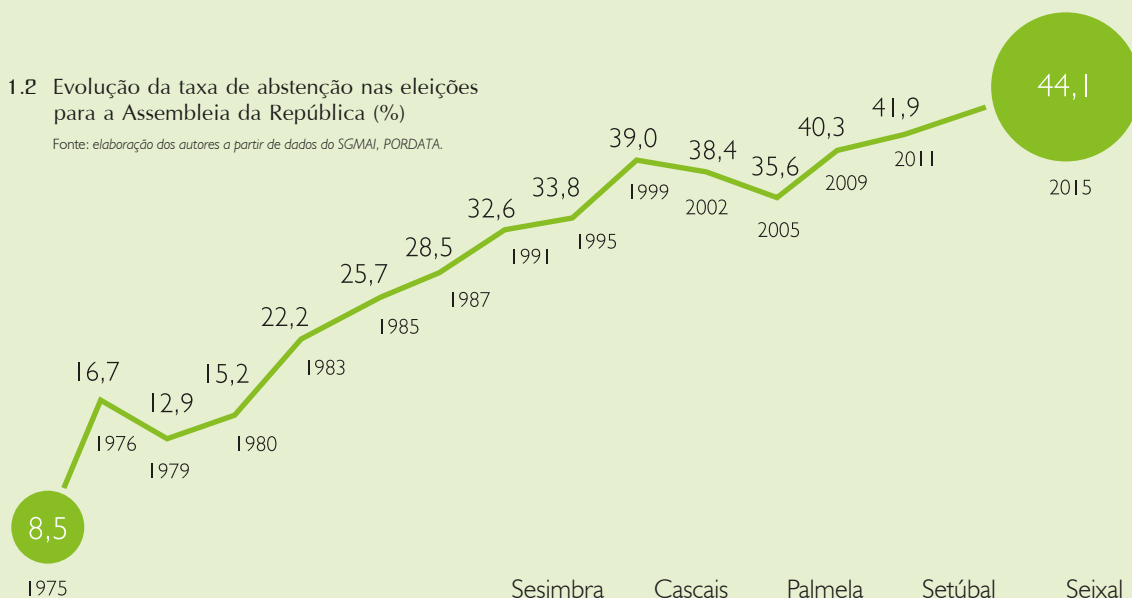


Figura 1.2 Evolução da taxa de abstenção nas eleições para a Assembleia da República (%)

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do SGMAI, PORDATA.



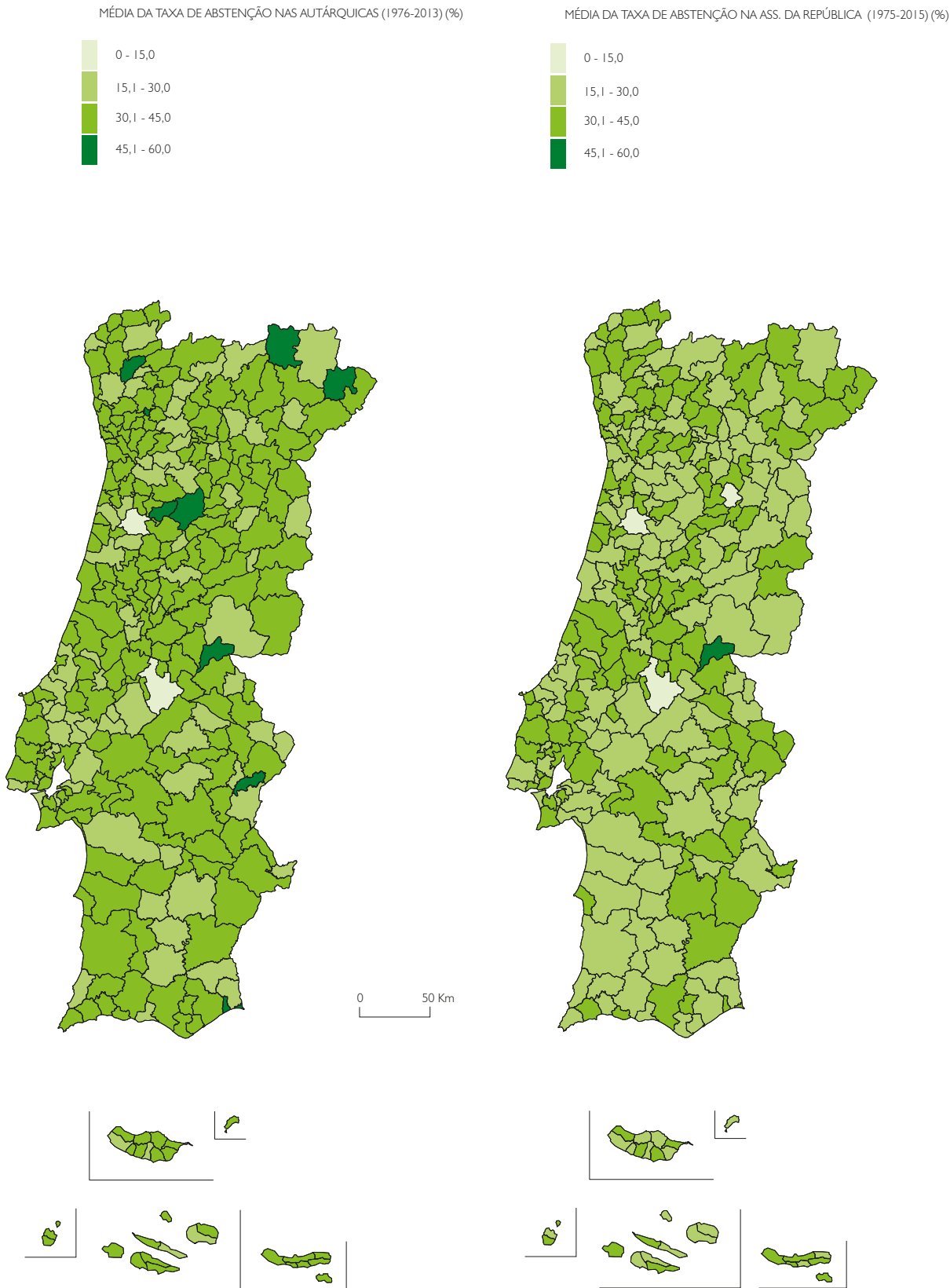
	Sesimbra	Cascais	Palmela	Setúbal	Seixal
MAIOR	62,2	62,0	61,5	61,3	61,1
ABSTENÇÃO					
MENOR	18,0	18,6	21,9	22,6	22,8
	Lajes das Flores	Arronches	Barrancos	Cuba	Alandroal

Figura 1.3 Os cinco municípios com maior e menor taxa de abstenção nas eleições autárquicas de 2013 (%)

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do SGMAI, PORDATA.

Figura 1.4 Média da taxa de abstenção nas eleições autárquicas e nas eleições para a Assembleia da República, por município (%)

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da SGMAI, PORDATA.





A tendência observada é a de que a participação eleitoral diminui nos municípios com maior escolaridade e rendimento médio mensal.

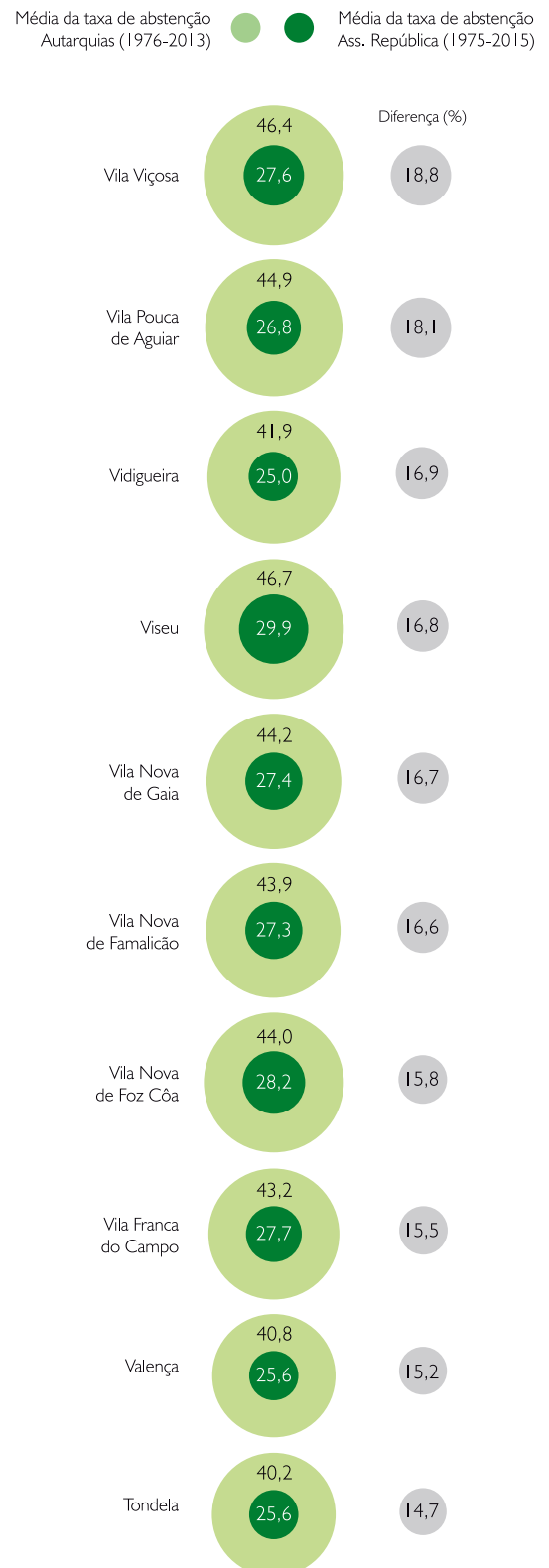
Ao avaliarmos geograficamente a média da taxa de abstenção, tanto em relação às eleições legislativas nacionais como em relação às eleições autárquicas, ao longo dos vários ciclos eleitorais, o resultado também não é animador para o desempenho da democracia local (ver Figura 1.4). De facto, 230 municípios apresentam uma taxa média de abstenção entre 1976 e 2013 acima dos 30% para as eleições autárquicas, ao passo que, para a Assembleia da República, taxas de abstenção acima dessa média registam-se em apenas 149 municípios.

As médias mais elevadas da taxa de abstenção nas eleições autárquicas concentram-se, sobretudo, no Norte de Portugal. O mesmo ocorre quando se seleccionam os dez municípios com as maiores diferenças entre as médias das taxas de abstenção nas eleições autárquicas e nas eleições para a Assembleia da República. Sete desses municípios encontram-se localizados no Norte do país: Vila Pouca de Aguiar, Viseu, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Foz Coa, Valença e Tondela. Trata-se de municípios caracterizados por baixos níveis de alternância, cujos autarcas se mantiveram em funções durante vários ciclos eleitorais e com um eleitorado tradicionalmente mais à direita.

A bibliografia sobre comportamento eleitoral tende a associar os níveis de participação eleitoral a um conjunto de fatores individuais (nível micro) e contextuais (nível macro) (Norris, 2004; Franklin, 2002; Blais e Dobrzynska, 1998). Entre os vários fatores que podem influenciar a participação eleitoral, destacam-se as condições socioeconómicas e os níveis de escolarização dos indivíduos. Ao analisarmos a relação entre a taxa de abstenção nas eleições autárquicas e as variáveis agregadas da educação e do rendimento médio mensal para os anos de 2001, 2009 e 2013, verificamos, ao contrário do que os estudos neste domínio tendem a concluir, que a participação eleitoral aumenta nos municípios que possuem uma população mais envelhecida, com menor taxa de escolarização e rendimentos mais baixos. São, sobretudo, os municípios do Interior, onde a importância do poder local na vida das pessoas é porventura mais visível, seja em termos de emprego, seja em termos de equipamentos e serviços que presta ao cidadão, onde a participação eleitoral é mais valorizada.

Figura 1.5 Os dez municípios com as maiores diferenças entre a média da taxa de abstenção nas eleições autárquicas e a média da taxa de abstenção nas eleições para a Assembleia da República (%)

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do SGMAL, PORDATA.



A abstenção a nível local carece de uma análise mais cuidada, com dados desagregados, algo que não nos é possível fazer neste capítulo. Em todo o caso, não nos parece despiciendo alertar para a necessidade de o poder político equacionar um conjunto de medidas paliativas, já testadas noutros contextos subnacionais e que apontam para ganhos em termos de participação eleitoral, mais concretamente, através da informatização e atualização dos cadernos eleitorais, da introdução de sistemas de voto eletrónico complementares ao voto presencial e da adoção de incentivos à participação, como, por exemplo, a marcação das eleições num dia semanal com dispensa justificada de serviço. Nos últimos tempos, tem crescido algum apoio à ideia de introdução do voto obrigatório. Em teoria, esta medida pode resultar num incremento da participação; na prática, irá depender muito da capacidade de *enforcement* das administrações eleitorais e, em última instância, dos tribunais, não havendo certezas quanto aos benefícios que possam advir dessa medida e se justificam ou não os elevados custos de gestão de um sistema de voto obrigatório.

## II


### Independentes: novos atores num campo ainda desnivelado

Com a revisão constitucional de 1997 e subsequente aprovação da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, quebrou-se o “monopólio” partidário da representação ao nível do poder local, possibilitando Grupos de Cidadãos Eleitores (GCE) (vulgo “independentes”) de se apresentarem a sufrágio nas eleições municipais (Assembleia Municipal e Câmara Municipal), tal como já acontecia (desde sempre) para as Assembleias de Freguesia (Freire e Lisi, 2015).

Nesta secção, procuramos mapear a evolução, a extensão e a distribuição territorial das candidaturas de Grupos de Cidadãos Eleitores, explorar o efeito da presença de candidatos independentes na participação em eleições autárquicas e elencar alguns dos constrangimentos legais e funcionais com que este tipo de atores se deparam no decurso de uma campanha eleitoral.

Alguns estudos sugerem uma diminuição da participação eleitoral em eleições onde as opções são mais “apartidárias” (Karnig e Walter, 1983). A ausência de símbolos partidários facilmente identificáveis pelo eleitorado e aos quais este associa determinados posicionamentos sobre as mais variadas matérias de interesse público acaba por ter um efeito negativo na participação. O caso português sugere o inverso: a possibilidade de haver listas “apartidárias” a competir com listas partidárias, num contexto em que a credibilidade e a legitimidade dos partidos políticos se encontram fortemente abaladas. As candidaturas de GCE podem, portanto, ter um efeito galvanizador da participação nas eleições autárquicas, sobretudo nos casos em que os protagonistas “independentes” gozam de algum reconhecimento e capital de imagem na comunidade local.

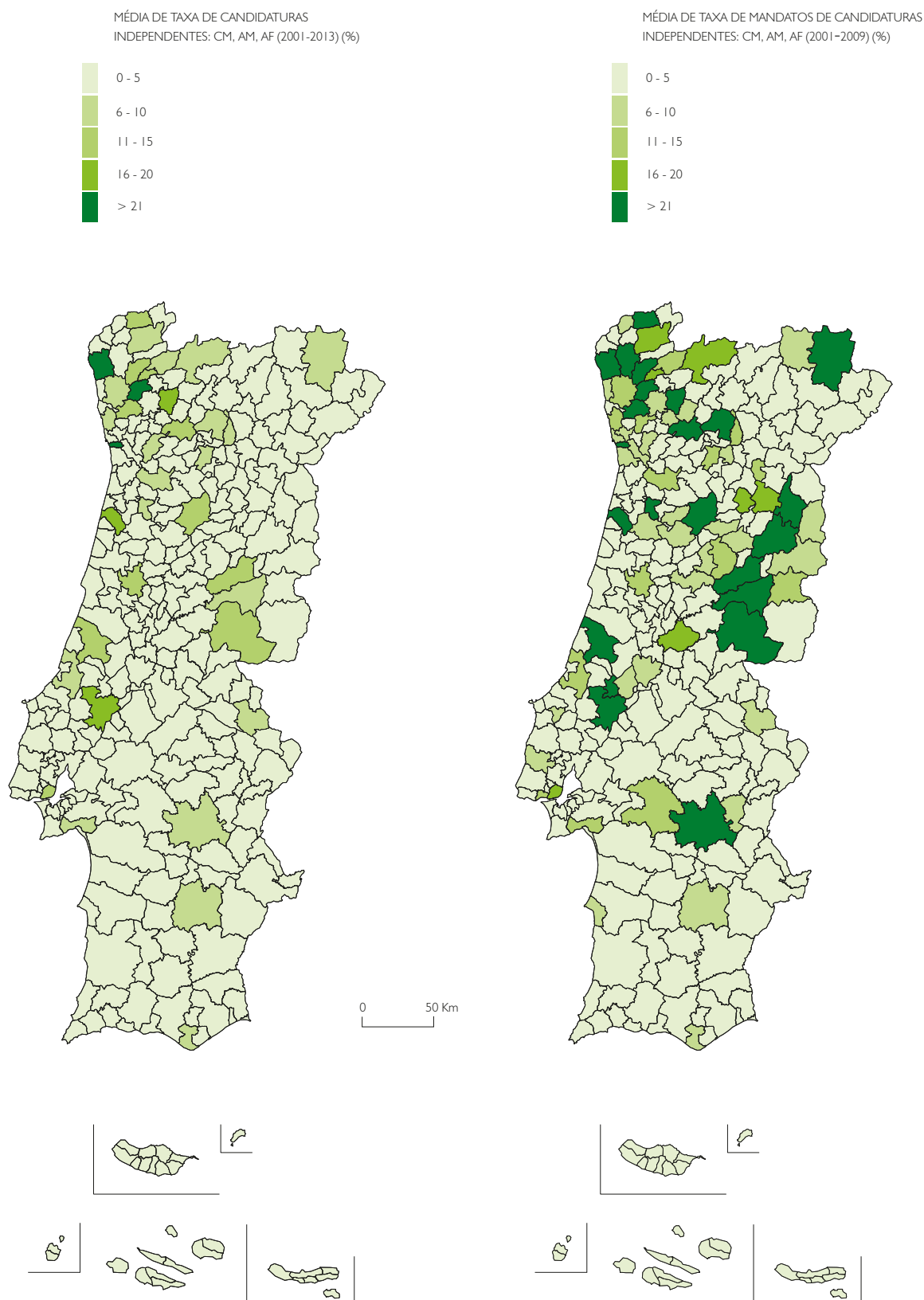
Desde 2001, o número de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores aos órgãos autárquicos tem vindo a crescer, um pouco por todo o país, mas com maior incidência no Noroeste de Portugal. Com relação à quantidade de mandatos obtidos por GCE, o Norte de Portugal também se destaca, como pode ser observado nos mapas seguintes (Figura 1.6).



Observa-se que o número de candidaturas independentes tende a aumentar nos municípios que apresentam maiores níveis de escolarização e de rendimento médio mensal.

Figura 1.6 Média de candidaturas e mandatos de Grupo de Cidadãos Eleitores (GCE), por município (2001-2013)<sup>2</sup>

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do SGMAI, PORDATA.



<sup>2</sup> Os dados correspondentes ao ano de 2013 não foram incluídos no total de mandatos obtidos pela ausência dessa informação por município.

Figura 1.7 Os dez municípios com as maiores médias de candidaturas independentes (2001-2013)

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da Comissão Nacional de Eleições (CNE).



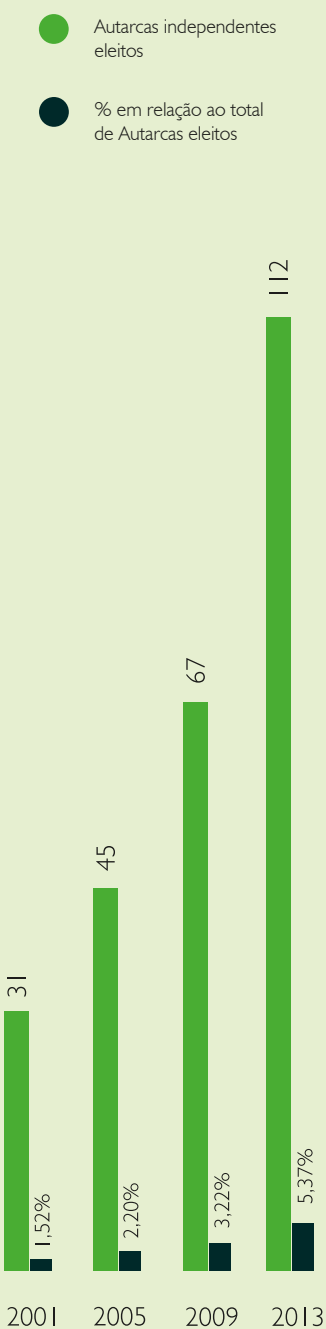
Figura 1.8 Municípios com mais de dez candidaturas independentes em 2013

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da CNE.



Figura 1.9 Autarcas eleitos em listas independentes

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da CNE.





Nove dos dez municípios que apresentam as maiores médias de candidaturas independentes entre 2001 e 2013 pertencem a distritos do Norte e Centro de Portugal: Braga (Braga e Fafe), Viana do Castelo (Viana do Castelo e Monção), Porto (Porto), Guarda (Guarda), Aveiro (Aveiro), Viseu (Viseu) e Castelo Branco (Castelo Branco). A única exceção é o município de Santarém (Figura 1.7).

Quando se consideram apenas as candidaturas de GCE nas últimas eleições autárquicas (2013), catorze municípios apresentaram dez ou mais listas de candidaturas independentes, todos eles no Norte e Centro do país. Dentro desta contagem, os dois distritos minhotos, Braga e Viana do Castelo, são os que mais candidaturas independentes apresentaram aos vários órgãos autárquicos (Câmara Municipal, Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia), nas eleições de 2013: oitenta e cinquenta e nove candidaturas, respetivamente (Figura 1.8).

Sessenta e dois municípios nunca registaram quaisquer candidaturas de GCE desde a introdução deste novo tipo de atores, entre os quais se encontram alguns dos municípios com as taxas de abstenção mais baixas em eleições autárquicas, como Arronches, Avis, Corvo e Santa Cruz das Flores. A associação entre candidaturas independentes e



A introdução das candidaturas independentes não só tem estimulado a alternância nos órgãos autárquicos e uma certa renovação de elites, como se tem traduzido num acréscimo de competitividade.

taxa de abstenção eleitoral será discutida mais adiante.

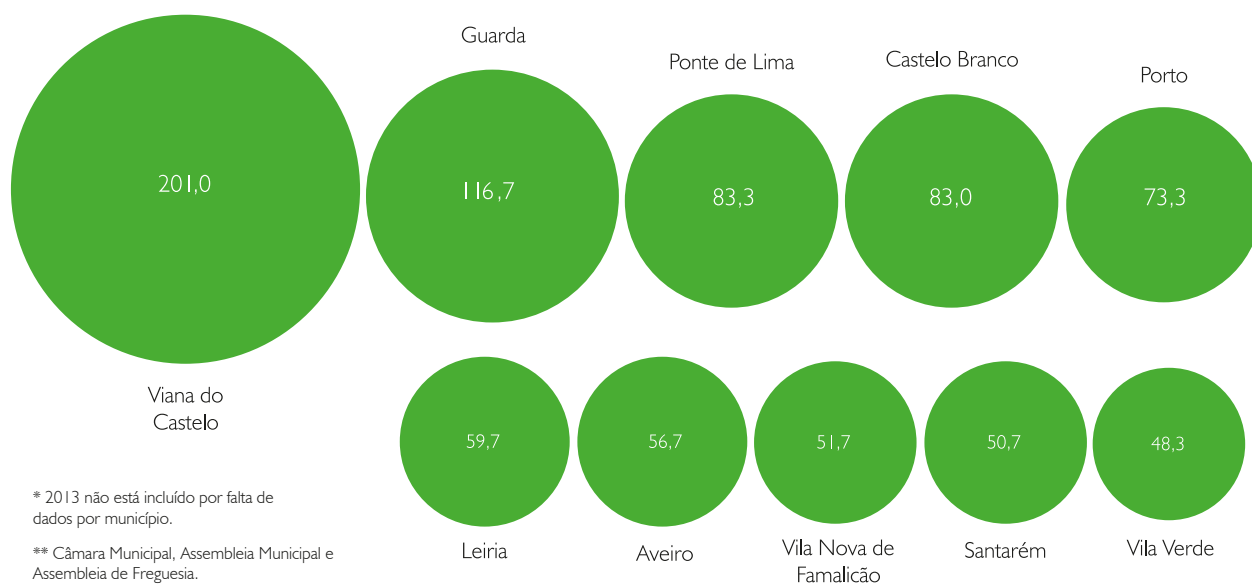
De um modo global, o número de autarcas eleitos mediante candidaturas independentes tem vindo a aumentar desde 2001, quase duplicando de 2009 para 2013, na competição política local (Figura 1.9).

Considerando todas as candidaturas independentes para os três órgãos autárquicos (Câmara Municipal (CM), Assembleia Municipal (AM) e Assembleia de Freguesia (AF)), oito das dez maiores médias do número de mandatos conquistados por GCE pertencem também a municípios do Norte de Portugal. Destacam-se dois municípios do distrito de Viana do Castelo (Ponte de Lima e Viana do Castelo) e dois do distrito de Braga (Vila Nova de Famalicão e Vila Verde). As únicas exceções à preponderância do Norte são, neste caso, Leiria e Santarém, localizados no Centro-Sul (Figura 1.10).

**Figura 1.10 Os dez municípios com as maiores médias de mandatos de candidaturas independentes (2001-2009)\***

*Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da CNE.*

*Média da taxa de mandatos de candidaturas independentes para todos os órgãos autárquicos \*\**



Não obstante este crescimento de candidaturas independentes ao longo dos vários ciclos eleitorais, a taxa global de sucesso, isto é, a diferença entre o número de autarcas eleitos pelos principais partidos e pelos GCE, é significativa (Figura 1.11). A desproporção do sistema eleitoral autárquico ajuda à concentração de votos nas principais formações partidárias e à penalização das pequenas (e novas) formações, em particular os GCE. Não obstante os ganhos de governabilidade que daí possam derivar, um sistema eleitoral que favorece sistematicamente os dois maiores partidos em detrimento dos demais acaba por gerar um saldo negativo em termos de qualidade da democracia, quer no que diz respeito ao pluralismo da oferta, quer em termos de renovação das elites e de alternância de projetos políticos no poder (Freire e Lisi, 2015).

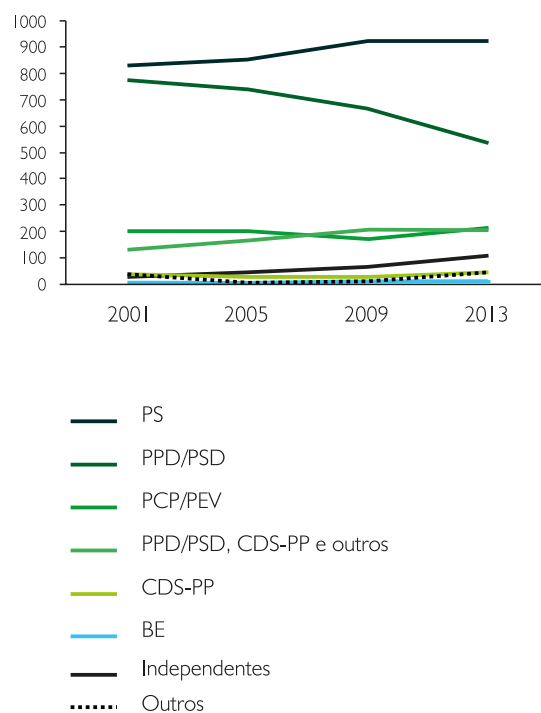
Nas últimas autárquicas, realizadas em 2013, os GCE conseguiram obter 13 presidências de câmara. No total, obtiveram 6,89% dos votos, o que resultou na atribuição de 112 mandatos autárquicos, passando a constituir-se como a quarta força política, atrás do PS, PSD e PCP-PEV, mas à frente do CDS-PP e do BE.

A análise de dados dos últimos atos eleitorais autárquicos sugere que os municípios e freguesias com um maior número de listas independentes candidatas apresentam maiores taxas de afluência às urnas. Embora o impacto positivo da existência de listas de GCE nas taxas de participação eleitoral já tenha sido testado num estudo anterior às eleições autárquicas de 2013 (Freire, Martins e Meirinho, 2012), uma correlação simples entre a taxa de abstenção e o número total de candidaturas independentes nos municípios demonstra que essa relação nem sempre é proporcional e estatisticamente significativa.

Porque a formalização de uma candidatura de GCE requer algum conhecimento da legislação e dos procedimentos em vigor e algum financiamento próprio necessário ao arranque e mobilização do projeto político, procurámos averiguar qual a relação entre o volume de candidaturas independentes registadas e os níveis agregados de educação e de rendimento médio mensal desse município. Não observamos um padrão uniforme. Porém, os dados sugerem, *ceteris paribus*, que os municípios com maiores taxas de escolarização e rendimento médio mensal apresentam um crescimento no número de candidaturas de GCE.

Figura 1.11 Evolução do número de autarcas eleitos por partido político, coligação e candidatura independente (2001-2013)

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da CNE.



## Conclusão

Neste capítulo, analisaram-se dois grandes desafios ao poder local português cujas dinâmicas se cruzam, mesmo que não exista uma associação estatística clara entre ambas: por um lado, o decréscimo da participação eleitoral e, por outro, o crescimento das candidaturas independentes. A importância do poder local no desenvolvimento económico e na consolidação democrática em Portugal é hoje bastante consensual entre os protagonistas políticos, a academia e o público em geral. Todavia, o voto dos cidadãos nas eleições autárquicas tem diminuído em cada eleição. Mesmo assumindo algum desfasamento entre a abstenção registada e a abstenção real, devido à imprecisão dos cadernos eleitorais, a participação anda longe dos valores registados no período inicial da democracia portuguesa, que em muito contribuíram para a legitimação do poder local democrático. Verificámos também, a partir dos dados analisados, que a tendência observada é a de que a participação eleitoral diminua nos municípios com maior escolaridade e rendimento médio mensal. Esta tendência, que deve ser interpretada com alguma cautela, visto tratar-se de uma análise de dados agregados, talvez não seja tão surpreendente como parece à primeira vista. O que os dados parecem sugerir, e que requer, contudo, um estudo mais aprofundado, é que são, sobretudo, os municípios do Interior do país, com rendimentos médios mensais e níveis de escolarização mais baixos, e com uma população envelhecida, aqueles onde o poder local é mais valorizado pelos eleitores, o que se traduz numa maior mobilização para o exercício do direito de voto.

A introdução das candidaturas independentes não só estimula a alternância nos órgãos autárquicos e uma certa renovação de elites, como se traduz num acréscimo de competitividade eleitoral. Importa também sublinhar que o carácter independente e apartadário pode ser mais formal do que real, na medida em que este mecanismo tem constituído uma alternativa para candidatos (e fações) impossibilitados de concorrer nas listas do seu próprio partido. Ainda que haja ganhos para a qualidade da democracia local com a introdução de GCE nas eleições autárquicas, a relação entre tais candidaturas e os níveis de participação eleitoral não é simétrica.

Por outras palavras, não é possível aferir, com rigor, se o aumento das listas de candidaturas independentes está associado a um aumento da taxa de participação eleitoral nos municípios. Contudo, é plausível inferir que o número de candidaturas independentes tende a aumentar nos municípios que apresentam maiores níveis de escolarização e de rendimento médio mensal. O facto de as candidaturas independentes pressuporem uma sociedade civil mais forte, isto é, mais escolarizada e com maior poder de compra, pode ajudar a compreender tal associação. Porventura, com o aumento do número de candidaturas independentes nos municípios com maior densidade populacional, mais escolarizados e com rendimentos médios mais elevados, é provável que a participação eleitoral venha a aumentar nesses concelhos, num processo de reaproximação da política aos cidadãos.

## referências bibliográficas

- Blais, A. e A. Dobrzynska. 1998. «Turnout in electoral democracies». *European Journal of Political Research*, 33(2): 239-61.
- European Social Survey - ESS (2013), Country-specific data Portugal round 6.
- Franklin, M.N. 2002. «The Dynamics of Electoral Participation». In L. Leduc, R. G. Niemi, P. Norris (org.), *Comparing Democracies 2: New challenges in the study of Elections and voting*. Thousand Oaks: Sage: 148-168.
- Freire, A. 2000. «Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-1995». *Análise Social*, XXXV: 115-145.
- Freire, A. 2004. «Second-Order Elections and Electoral Cycles in Democratic Portugal». *South European Society and Politics*, 9(3): 54-79.
- Freire, A. e P. Magalhães, P. 2002. *A abstenção eleitoral em Portugal*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, A., R. Martins e M. Meirinho. 2012. «Electoral rules, political competition, and citizens' participation in the Portuguese local elections, 1979-2009». *Portuguese Journal of Social Science*, 11(2): 189-208.
- Karnig, A. K. e B. O. Walter. 1983. «Decline in municipal voter turnout: A function of changing structure». *American Politics Quarterly*, 11: 491-505.
- Magone, J. 2010. «Portugal: Local Democracy in a Small Centralized Republic». In J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidstrom (org.), *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press: 384-409.
- Norris, P. 2004. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reif, K. e H. Schmitt. 1997. «Second-order elections». *European Journal of Political Research*, 31(1-2): 109-124.